

Prinsip *Checks And Balances* Dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia (Studi Terhadap Usulan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945)

Oleh

Syofyan Hadi

Dosen Fakultas Hukum

Untag Surabaya

e-mail : sofianlaw@yahoo.com

Abstrak

Dalam sistem pemerintah demokratis yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan, maka keberadaan lembaga perwakilan rakyat dipandang sebagai suatu keniscayaan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan ini. Lembaga negara ini merupakan badan yang berwenang sebagai pelaksana kekuasaan negara dalam hal menentukan kebijakan umum yang mengikat seluruh rakyat. Sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, maka lembaga perwakilan rakyat juga merupakan lembaga yang berfungsi sebagai *checks and balances* terhadap lembaga negara lainnya.

Kata kunci : prinsip checks and balances, lembaga perwakilan rakyat

PENDAHULUAN

Dalam diskursus mengenai kelembagaan negara, lembaga perwakilan rakyat selalu menjadi permasalahan yang dianggap penting untuk ditata sedemikian rupa, baik dari segi kelembagaan maupun dari segi kewenangan yang dimiliki lembaga perwakilan tersebut. Dalam teori *trias politica* yang dikemukakan oleh **Montesqieu** terlihat sangat jelas bahwa lembaga perwakilan rakyat atau lembaga legislatif merupakan salah satu lembaga negara yang berdiri sendiri yang terpisah dengan lembaga negara yang lainnya.¹

¹ Teori Montesqieu ini kemudian oleh Imanuel Kant disebut sebagai *Trias Politica* (*Tri* artinya tiga, *As* artinya poros, dan *politica* artinya kekuasaan). *Trias politica* adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan, *pertama*, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk undang-undang (*rule making function*), *kedua*, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*), *ketiga*,

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa cabang kekuasaan legislatif cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh karena itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.²

Sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, maka lembaga perwakilan rakyat juga meru-

kekuasaan yudisiil atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). *Trias politica* adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Baca Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Makasar: PuKAP, 2008), hlm. 18

² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 298

pakan lembaga yang berfungsi sebagai *checks and balances* terhadap lembaga negara lainnya. Untuk menjalankan fungsinya tersebut, maka lembaga perwakilan rakyat biasanya diberikan beberapa fungsi misalkan fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. *Checks and balances* tersebut bertujuan supaya antar pelaksana kekuasaan negara saling mengawasi dan mengimbangi satu dengan yang lainnya. Dalam artian bahwa kewenangan lembaga negara yang satu akan selalu dibatasi dengan kewenangan lembaga negara yang lain. Dengan konsep tersebut, maka sesungguhnya *checks and balances* bertitik tolak pada adanya *power limit power*.

Prinsip *checks and balances* tersebut tidak hanya berlaku ke luar, dalam artian bahwa hanya ditujukan kepada lembaga negara yang menjalankan fungsi selain fungsi yang dijalankan oleh lembaga perwakilan rakyat. Namun dalam ketatanegaraan modern, prinsip tersebut juga harus diterapkan di dalam lembaga parlemen itu sendiri. Artinya dalam lembaga perwakilan rakyat itu sendiri, prinsip *checks and balances* diterapkan dengan cara mendesain lembaga perwakilan rakyat itu sendiri baik dari segi kelembagaan maupun dari segi kewenangan.

Apabila dilihat dari struktur kelembagaan, **Jimly Asshiddiqie** menyatakan bahwa secara umum ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia yaitu i) representasi politik (*political representation*), ii) representasi teritorial (*territorial representation*), dan iii) representasi fungsional (*functional representation*).³ Lebih lanjut **Jimly Asshiddiqie** menyatakan bahwa:⁴

“yang pertama adalah perwakilan melalui prosedur partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi modern. Namun pilar partai politik ini dipandang tidak sempurna jika tidak dilengkapi dengan sistem “*double check*” sehingga aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat benar-benar

dapat disalurkan dengan baik. Karena itu diciptakan pula adanya mekanisme perwakilan daerah (*regional representation*) atau perwakilan teritorial (*territorial representation*). Untuk negara-negara yang kompleks, apalagi negara-negara yang berbentuk federal, sistem “*double check*” ini dianggap lebih ideal. Karena itu, banyak diantaranya mengadopsi keduanya dengan membentuk struktur parlemen *bicameral* atau dua kamar.

Namun dalam pertimbangan dibentuknya dua kamar atau dua institusi parlemen itu, sesuai dengan pengalaman sejarah di masing-masing negara, terkadang tidak didasarkan pada pertimbangan teritorial, melainkan didasarkan atas pertimbangan fungsional. Misalkan di Inggris Majelis tinggi yang disebut sebagai *House of Lord* dibedakan dari majelis rendah yang disebut *House of Commons* bukan berdasarkan prinsip representasi politik dan representasi teritorial. *House of Lord* mencerminkan keterwakilan fungsional, yaitu kelompok-kelompok tuan tanah dan para bangsawan Inggris yang dulunya berkuasa mutlak, yang selanjutnya ditampung kepentingannya dalam wadah *House of Lord*. Sedangkan *House of Commons* mencerminkan keterwakilan rakyat secara politik melalui peranan partai politik sebagai pilar demokrasi.⁵

Menurut **Jhon A. Jacobson**,⁶ bawa secara umum struktur organisasi lembaga perwakilan rakyat terdiri dari dua bentuk yaitu lembaga perwakilan satu kamar (*unicameral*) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*). Namun ada juga negara yang telah mengembangkan struktur lembaga perwakilan rakyat yang disebut dengan *tricameral*. Pengadopsian struktur lembaga perwakilan rakyat semacam ini sangat tergantung pada adanya latar belakang historis berdirinya dan eksistensinya sebuah negara.

⁵ *Ibid*, hlm. 155

³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT. BIP, 2007), hlm. 154

⁴ *Ibid*

⁶ Saldi Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, Jurnal Konstitusi, Vol 1 No. 1, Juli 2004, hlm. 116

Seperti yang telah dinyatakan oleh **Bagir Manan**,⁷ bahwa praktek *unicameral* dan *bicameral* tidak terkait dengan landasan bernegara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu. Tetapi kedua bentuk itu merupakan hasil proses panjang praktek ketatanegaraan di berbagai belahan dunia.

Unicameral atau *monocameral* adalah parlemen yang terdiri atas satu lembaga perwakilan. Dalam sistem ini tidak dikenal dengan adanya kamar (*chamber*) yang terpisah berupa majelis rendah (*lower house*) dan majelis tinggi (*upper house*). Dalam model ini, hanya ada satu kamar di lembaga legislatif. *Bicameral* adalah parlemen yang terdiri dari dua lembaga. Model ini pada hakikatnya mengidealkan dua kamar di dalam lembaga perwakilan. Model ini terdiri dari dua kamar yang satu dengan yang lainnya terpisah. Kedua kamar tersebut biasa disebut sebagai majelis rendah (*lower house*) dan majelis tinggi (*upper house*). Sedangkan *tricameral* adalah parlemen yang terdiri dari tiga lembaga.⁸

Prinsip *checks and balances* dalam lembaga perwakilan hanya dimungkinkan dalam struktur lembaga perwakilan yang menganut *bicameral system* atau *tricameral system*. Karena dengan struktur lembaga perwakilan seperti itu, maka kebijakan-kebijakan tidak hanya diputuskan oleh satu lembaga, namun harus melalui dua lembaga tersebut, baik di majelis tinggi maupun di majelis rendah. Namun kualitas *checks and balances* sangat ditentukan oleh kuat tidaknya kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga dalam parlemen itu sendiri. Sehingga dalam parlemen dua kamar dikenal istilah *soft bicameral* dan *strong bicameral*.⁹

⁷ *Ibid.*

⁸ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 233

⁹ *Soft bicameral* yakni apabila salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya, sedangkan *strong bicameral* yakni apabila kekuatan antar dua kamarnya nyaris sama kuat. Baca: Deny Indrayana, *DPD Antara (ti) Ada dan Ada*, dalam Menapak Tahun Pertama "Laporan Pertanggungjawaban Satu

Dengan melihat teori-teori di atas, maka tulisan ini akan mencoba untuk menganalisis apakah prinsip *checks and balances* sudah diwujudkan dalam lembaga perwakilan rakyat di Indonesia. Analisis terhadap pertanyaan tersebut akan dijawab dengan menggunakan UUD NRI Tahun 1945 dan usulan perubahan kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945. Untuk mengetahui apakah prinsip *checks and balances* sudah diwujudkan atau tidak, dapat dilihat dari dua hal yakni sebagai berikut i) struktur lembaga parlemen itu sendiri, dan ii) kewenangan yang dimiliki oleh pelaksana lembaga parlemen tersebut.

PEMBAHASAN

Struktur dan Kewenangan Lembaga Perwakilan Rakyat Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945

Perubahan UUD 1945 membawa perubahan yang cukup mendasar mengenai lembaga perwakilan rakyat dalam ketatanegaraan Indonesia. Paling tidak ada dua aspek mendasar mengenai lembaga perwakilan rakyat setelah perubahan UUD 1945, yaitu mengenai struktur kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan fungsi serta kewenangannya.

Dari aspek struktur kelembagaan, ada tiga lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. MPR memiliki fungsi yang sama sekali berbeda dengan DPR dan DPD, sedangkan DPR dan DPD sendiri memiliki fungsi yang hampir sama, hanya saja DPD memiliki fungsi dan peran yang sangat terbatas. Jika dilihat dari jumlah lembaga perwakilan rakyat maka sistem perwakilan yang dianut bukanlah sistem bikameral karena ada tiga lembaga perwakilan rakyat (*tricameralism*). Sedangkan jika melihat hanya DPR dan DPD maka kedua lembaga perwakilan ini merupakan bentuk sistem bikameral (*bicameralism*).

Tahun Masa Sidang Intisawati Ayus Anggota DPD RI Riau, hlm. 15

Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih jelas maka, ketiga lembaga tersebut akan dibahas satu persatu baik dari segi kelembagaan, keanggotaan serta kewenangan-kewenangan masing-masing.

a. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Majelis Permusyawaratan Rakyat (disingkat MPR) adalah lembaga perwakilan rakyat merupakan salah satu [lembaga tinggi negara](#) dalam sistem ketatanegaraan [Indonesia](#). Kelembagaan MPR merupakan salah satu lembaga yang khas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sebelum [Reformasi](#), MPR merupakan lembaga yang menjalankan kedaulatan rakyat, sehingga MPR merupakan [lembaga tertinggi negara](#). Sebagai perwujudan lembaga tertinggi negara, maka sebelum reformasi, MPR memiliki peranan, fungsi, dan kewenangan yang sangat luar biasa. Presiden adalah mandataris MPR, sehingga seluruh kegiatan politik pada waktu itu terpusat di dalam lembaga MPR. Selain Presiden, lembaga-lembaga negara yang lain pada waktu itu berada di bawah MPR. Sehingga **Philipus M. Hadjon**¹⁰ menyatakan bahwa MPR adalah lembaga yang unik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini disebabkan oleh sulitnya mencari padanan atau pembandingan dalam sistem ketatanegaraan negara lain.

Bergulirnya reformasi yang menghasilkan perubahan konstitusi telah mendorong para pengambil keputusan untuk tidak menempatkan MPR dalam posisi sebagai lembaga tertinggi. Setelah reformasi, MPR menjadi lembaga negara yang sejajar kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara lainnya, bukan lagi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Perubahan Undang-Undang Dasar telah mendorong penataan ulang posisi lembaga-lembaga negara terutama mengubah kedudukan, fungsi dan kewenangan MPR yang dianggap tidak selaras dengan pelaksanaan

prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat sehingga sistem ketatanegaraan dapat berjalan optimal.

Pasal 1 ayat (2) yang semula berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, setelah perubahan Undang-Undang Dasar diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dengan demikian pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan sepenuhnya oleh sebuah lembaga negara, yaitu MPR, tetapi melalui cara-cara dan oleh berbagai lembaga negara yang ditentukan oleh UUD 1945.

Terkait dengan hal tersebut, **Titik Triwulan Tutik**¹¹ menyatakan bahwa setelah dilakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Penghapusan sistem lembaga tertinggi negara adalah upaya logis untuk keluar dari perangkap desain ketatanegaraan yang rancu dan menciptakan mekanisme *checks and balances* di antara lembaga-lembaga negara. Perubahan ini dapat dilihat dari adanya keberanian untuk memulihkan kedaulatan rakyat dengan mengamandemen Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Selain itu, komposisi keanggotaan MPR juga mengalami perubahan yang semula terdiri dari anggota DPR, utusan golongan dan utusan daerah, tetapi setelah perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, menentukan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Dengan ketentuan semacam itu, maka sesungguhnya secara kelembagaan MPR itu adalah lembaga perwakilan rakyat/ lembaga negara yang berdiri sendiri disamping DPR dan DPD. Secara teoritis lembaga perwakilan rakyat di Indonesia menganut *tricameral* yang merupakan satu-satunya di dunia. Kelembagaan MPR seperti

¹⁰ Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. ix

¹¹ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*, (Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2008), hlm. 219

itu sangat berbeda misalkan dengan konsep *Congres* di Amerika Serikat yang merupakan *joint session* antara *Senate* dan *House of Representative*, atau konsep parlemen di Inggris yang merupakan *joint session* antara *House of Lord* dan *House of Common*. Sedangkan MPR dengan posisi seperti itu, tidak dapat dikatakan sebagai *joint session*, karena dalam sidang MPR bukan lembaga yang disatukan, namun anggota DPR dan anggota DPD merupakan anggota MPR.

Menurut Penulis hal semacam ini akan memiliki kekuarangan, baik dari segi finansial, politik, maupun dari segi efektifitas dalam kehidupan berbangsa dan negara. Misalkan dari segi finansial akan sangat memberatkan keuangan negara, karena dengan kedudukan sebagai lembaga perwakilan sendiri maka MPR juga memiliki ketua dan wakil ketua yang melekat padanya aturan protokoler. Di sisi efektifitas, dengan menempatkan MPR sebagai lembaga tersendiri maka akan terjadi pemborosan di sana sini mengingat MPR tidak bersidang setiap saat.

Memperhatikan tugas dan kewenangan MPR dalam UUD 1945, sebagai lembaga perwakilan, MPR hanya memiliki tiga fungsi yang pokok yaitu i) fungsi legislasi yaitu melakukan perubahan dan atau menetapkan undang-undang dasar, ii) fungsi administratif yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden serta memilih/mengangkat Presiden atau Wakil Presiden dalam hal-hal tertentu, dan iii) fungsi judisiil yaitu memutuskan untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang diusulkan oleh DPR. Dengan demikian, dibanding dengan sebelum perubahan UUD 1945, kewenangan MPR menjadi sangat terbatas dan limitatif. Walaupun demikian, kewenangan MPR merubah dan menetapkan undang-undang dasar serta memberhentikan serta mengangkat dan memilih presiden atau wakil presiden dalam hal-hal tertentu menunjukkan adanya kwenangan besar yang dimiliki MPR. Hal ini adalah wajar karena MPR adalah gabungan dari seluruh anggota DPR dan DPD.

b. Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah salah satu [lembaga tinggi negara](#) dalam sistem ketatanegaraan [Indonesia](#) yang merupakan lembaga perwakilan rakyat. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam konsep *trias politica*, DPR berperan sebagai lembaga legislatif yang berfungsi untuk membuat undang-undang dan mengawasi jalannya pelaksanaan undang-undang yang dilakukan oleh pemerintah sebagai lembaga eksekutif. Fungsi pengawasan dapat dikatakan telah berjalan dengan baik apabila DPR dapat melakukan tindakan kritis atas kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang tidak sesuai dengan kepentingan rakyat. Sementara itu, fungsi legislasi dapat dikatakan berjalan dengan baik apabila produk hukum yang dikeluarkan oleh DPR dapat memenuhi aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat.

DPR merupakan salah satu lembaga perwakilan rakyat, yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara Luber dan Jurdil. Anggota DPR dicalonkan oleh partai politik yang merupakan salah satu pilar demokrasi. Oleh karena itu, DPR memiliki peranan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Dengan konsep tersebut, maka DPR memiliki fungsi diantaranya adalah fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Sebagaimana diatur dalam pasal 20 ayat (1) UUD 1945 DPR memiliki kekuasaan membentuk undang-undang (*legislation function*) menunjukkan adanya semangat untuk memperkuat posisi DPR sebagai lembaga legislatif. Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden. Namun dalam kenyataannya, kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang sama kuatnya dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah (Presiden) yaitu masing-masing memiliki lima puluh persen hak suara, karena setiap undang-undang harus memperoleh persetujuan bersama antara pemerintah dan DPR.

Disamping itu, DPR memiliki fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi anggaran terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui anggaran yang diajukan oleh pemerintah. Di sinilah keterlibatan DPR dalam administrasi pemerintahan, yaitu mengontrol agenda kerja dan program pemerintahan yang terkait dengan perencanaan dan penggunaan anggaran negara. Dalam melakukan fungsi pengawasan, DPR diberikan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Di samping hak secara kelembagaan, terhadap hak yang dimiliki oleh setiap anggota DPR secara perorangan yaitu hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, hak untuk memilih dan dipilih, hak membela diri, hak imunitas, hak protokol, dan hak keuangan dan administratif.

Dewan Perwakilan Rakyat juga memiliki kewenangan-kewenangan lainnya yang tersebar dalam UUD 1945 yaitu :¹²

- a. Mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai tindak lanjut hasil pengawasan; (Pasal 7A)
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal MPR tidak dapat melaksanakan sidang untuk itu; (Pasal 9)
- c. Memberikan pertimbangan atas pengangkatan duta dan dalam hal menerima duta negara lain (Pasal 13)
- d. Memberikan pertimbangan kepada Presiden atas pemberian Amnesti dan Abolisi; (Pasala 14 ayat 2)
- e. Memberikan persetujuan atas pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain; (Pasal 11)
- f. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan; (Pasal 23F)
- g. Memberikan persetujuan atas pengangkatan anggota Komisi Yudisial; (Pasal 24B ayat 3).
- h. Memberikan persetujuan atas pengangkatan Hakim Agung (Pasal 24A ayat 3);
- i. Mengajukan 3 dari 9 orang anggota hakim konstitusi; (Pasal 24C ayat 3)

Dari berbagai fungsi DPR tersebut di atas tercermin adanya fungsi-administratif dari DPR sebagai lembaga perwakilan disamping fungsi legislasi.

Dari fungsi, kewenangan, dan hak yang dimiliki oleh DPR seperti yang telah diuraikan di atas, terlihat sangat jelas bahwa kewenangan yang dimiliki oleh DPR begitu besar dan strategis, sehingga tidak jarang disebut bahwa setelah terjadi perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah terjadi *legislative heavy* sebagai lawanan dari *executive heavy*. Bagaimana tidak, DPR memiliki kewenangan hampir dalam seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Dari aspek demokrasi memang sangat baik, supaya rakyat benar-benar dilibatkan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Namun akan sangat merepotkan bagi pihak eksekutif, mengingat DPR adalah lembaga politik yang diisi oleh berbagai partai politik yang mempunyai kepentingan dan agenda politik masing-masing.

c. Dewan Perwakilan Daerah

Disamping DPR terdapat DPD sebagai lembaga perwakilan yang dimaksudkan untuk memberikan tempat bagi daerah-daerah menempatkan wakilnya dalam lembaga perwakilan tingkat nasional untuk mengakomodir dan memperjuangkan kepentingan-kepentingan daerahnya sehingga memperkuat kesatuan nasional (*national integration dan national identity*). Dengan demikian sistem perwakilan DPD adalah bersifat *regional representative*.

Disamping adanya alasan untuk memperkuat kesatuan nasional, DPD juga dibentuk untuk memperkuat fungsi *checks and balances* dalam lembaga perwakilan rakyat itu sendiri. Dengan pembentukan DPD diharapkan agar mekanisme *checks and balances* dapat berjalan secara efektif dan relatif seimbang. Menurut **Ramlan Surbakti**, bererapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD, diantaranya adalah sebagai berikut:¹³

¹² *Ibid*, hlm. 228

¹³ Saldi Isra, *Menata... Op.Cit*, hlm. 118

1. Distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampaui besar berkonsentrasi di pulau Jawa.
2. Sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme daerah otonomi seperti daerah istimewa dan daerah khusus.

Dengan diadopsi DPD dalam sistem ketanegaraan Indonesia menyebabkan sistem lembaga parlemen Indonesia menjadi *trica-meral*. Namun apabila dilihat dari lembaga yang mana yang menjalankan fungsi yang sama, maka Indonesia mengnut *bicameral* yakni terdiri dari DPR dan DPD. Anggota DPD berasal dari calon-calon perorangan dari setiap daerah provinsi yang dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah tersebut. Hal ini dimaksudkan agar para anggota DPD fokus untuk menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya, yaitu seluruh aspek yang terkait dengan daerah yang diwakilinya. Secara konseptual keterwakilan dari anggota DPD adalah merupakan agen dan penyambung lidah konstituennya yang ada di daerah dalam tingkat nasional. Dengan melihat tata cara pemilihannya, maka DPD secara politik merupakan lembaga demokratis yang mungkin lebih demokratis dari tata cara pemilihan anggota DPR. Bagaimana tidak, untuk menjadi anggota DPD membutuhkan suara terbanyak dalam setiap provinsi, sehingga lebih sulit ketimbang untuk menjadi anggota DPR.

Namun dari sisi kewenangan, DPD memiliki kewenangan terbatas dibandingkan dengan DPR. Bahkan kewenangan tersebut tidak sebanding dengan sulitnya untuk menjadi anggota DPD. UUD 1945 memberikan kewenangan yang terbatas kepada DPD dalam bidang legislasi, anggaran, pengawasan dan pertimbangan.

Dalam bidang legislasi DPD hanya berwenang untuk mengajukan dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan

perimbangan keuangan antara pusat dan daerah (Pasal 22D ayat 2 dan 2). Walaupun disebutkan secara limitatif kewenangan DPD untuk mengajukan RUU-RUU tersebut, namun kewenangan itu tidak terbatas pada lima macam RUU itu saja, tetapi lebih luas dari itu yaitu segala RUU yang ada kaitannya dengan kelima jenis substansi RUU yang telah disebutkan itu.

Disamping itu, DPD juga berwenang memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22D ayat 2). Keterlibatan DPD untuk memberikan pertimbangan dalam pembahasan RUU tersebut dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada DPD untuk memberikan pandangan-pandangan dan pendapatnya atas RUU-RUU tersebut karena pasti berkaitan dengan kepentingan daerah-daerah.

Kewenangan bidang pengawasan yang diberikan kepada DPD hanya terbatas pada pengawasan atas undang-undang yang terkait dengan jenis undang-undang yang ikut dibahas dan/atau diberikan pertimbangan oleh DPD dalam pembahasannya. Hal ini dimaksudkan sebagai kesinambungan kewenangan DPD untuk mengawasi pelaksanaan berbagai RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Selain itu, DPD juga diberikan kewenangan untuk memberikan pertimbangan atas pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan. Latar belakang pemberian kewenangan ini disebabkan karena BPK itu adalah mengawasi penggunaan uang dari UU APBN yang ikut diberikan pertimbangan oleh DPD dalam pembahasannya.

Dengan kewenangan yang sangat terbatas tersebut, keberadaan DPD tidak memberikan pengaruh yang besar dalam sistem lembaga perwakilan di Indonesia. Banyak orang yang menyebut DPD hanya sebagai *co-legislator* DPR atau dewan pembantu DPR. Hal ini sah saja karena memang tidak ada yang bisa diperbuat banyak oleh DPD dengan kewenangan yang sangat terbatas tersebut. Sehingga untuk mewujudkan prinsip *checks and balances* dalam lembaga perwakilan rakyat di Indonesia untuk saat ini adalah sesuatu yang

mustahil. Hal ini disebabkan oleh kuatnya kedudukan DPR, dan di satu sisi, DPD memiliki kedudukan yang sangat lemah. Oleh karena itu, Indonesia menganut *soft bicameral*.

Untuk mewujudkan prinsip *checks and balances* dalam lembaga perwakilan, salah satu cara adalah dengan memberdayakan DPD melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945. Pemberdayaan tersebut setidaknya-tidaknya dengan menyetarakan kewenangan DPD dengan DPR, misalkan dalam pembentukan undang-undang tentang otonomi daerah, sumber daya alam, keuangan negara, dan undang-undang lainnya yang berkaitan langsung dengan tupoksi DPD itu sendiri yakni sebagai perwakilan daerah. DPD tidak hanya berhak untuk mengajukan RUU namun juga membahas sampai memberikan persetujuan terhadap suatu UU.

Pemberdayaan DPD dengan memberikan kewenangan yang setara dengan DPR adalah upaya untuk mewujudkan *checks and balances*, sehingga kebijakan negara tidak hanya digodok di satu kamar parlemen, namun di dua kamar. Dengan sistem seperti itu, maka akan menyebabkan legitimasi kebijakan tersebut semakin kuat. Namun di sisi yang lain akan menyebabkan proses yang lama, karena harus persetujuan dua kamar. Menurut Penulis hal tersebut tidak menjadi masalah asalkan sistem ketatanegaraan diatur atau didesain sedemikian rupa. Amerika Serikat bisa menjadi contoh untuk itu. Walaupun menganut *strong bicameralism*, namun jarang terjadi *deadlock* karena konstitusi Amerika Serikat telah menetapkan desain yang pasti.

Struktur dan Kewenangan Lembaga Perwakilan Rakyat dalam Usulan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945

Sebagai sebuah lembaga yang memiliki peranan yang sangat strategis, lembaga perwakilan rakyat perlu dilakukan reposisi baik dari segi kelembagaan. Reposisi tersebut perlu dan urgen untuk dilakukan, karena UUD NRI Tahun 1945 selama ini memberikan kewenangan yang masih berat sebelah terhadap kedua kamar yang ada. Di satu sisi

DPR memiliki kewenangan yang sangat besar (*powerfull*), namun di sisi yang lain, DPD diberikan kewenangan hanya sebagai *co-legislation* terhadap kewenangan DPR. Sehingga tidak ayal DPD sering dipelesetkan menjadi Dewan Pembantu DPR atau Dewan Pertimbangan DPR. Hal tersebut disebabkan oleh kewenangan DPD hanya memberikan pertimbangan-pertimbangan ke DPR, yang menandakan DPD memiliki wewenang yang sangat lemah. Dengan kewenangan tersebut maka mustahil *checks and balances* dapat diwujudkan. Kewenangan DPD yang seperti itu tidak sebanding dengan proses pemilihan yang sangat sulit, bahkan lebih sulit dari pemilihan anggota DPR.

Untuk itu, fokus usulan perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang kelima adalah adanya reposisi dan pengaturan kembali kewenangan DPD. Reposisi tersebut bertujuan supaya DPD dapat menjadi penyeimbang DPR baik dalam bidang legislasi, anggaran maupun pengawasan. Penguatan fungsi dan peran DPD dalam usulan perubahan tersebut, berkaitan erat dengan kedudukan DPD sebagai lembaga negara utama (*main organ*). Dalam UUD NRI Tahun 1945, DPD tidak cocok disebut sebagai lembaga negara utama, karena kewenangannya benar-benar sangat lemah.

Secara garis besar, dalam usulan perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang kelima telah menunjukkan arah atau politik hukum yang bertujuan untuk memperkuat posisi DPD dalam rangka mewujudkan adanya *checks and balances* dalam lembaga perwakilan. Oleh karena itu, ada beberapa perubahan mendasar dalam usulan perubahan tersebut, yakni sebagai berikut:

- a. Adanya reposisi terhadap keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasal 2 ayat (1) usulan perubahan menentukan “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah”. Hal ini sangat berbeda dengan ketentuan Pasal 2 (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Kata anggota dihapus, namun diganti secara kelembagaan. Kata anggota dalam UUD NRI Tahun 1945 menyebabkan MPR menjadi lembaga ketiga dalam struktur lembaga perwakilan rakyat di Indonesia. Hal ini akan menyulitkan terutama dalam pengambilan keputusan. Kalau konsepnya adalah “anggota” bukan lembaga, maka dalam prakteknya setiap anggota mempunyai hak yang sama dalam pengambilan keputusan. Maka usulan perubahan tersebut menurut Penulis perlu untuk dipertimbangkan, dengan menghilangkan kata “anggota”, akan menyebabkan MPR tidak lagi menjadi lembaga tersendiri. Namun merupakan *joint session* antara DPR dan DPD. Dari segi efektifitas, ketentuan pasal usulan perubahan tersebut akan mempermudah pengambilan keputusan di MPR, karena masing-masing lembaga akan berbicara sesuai dengan apa yang telah disepakati di masing-masing kamar.

- b. Berdasarkan Pasal 18F usulan perubahan ditentukan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan legislatif”. Pasal ini merupakan perubahan terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Jadi dalam usulan perubahan tersebut, DPD memegang kekuasaan membentuk UU bersama-sama dengan DPR. Dengan kewenangan tersebut, antara DPD dan DPR memiliki kedudukan yang setara. Kedudukan yang setara antara DPD dan DPR dalam bidang legislasi akan memunculkan *checks and balances* karena memiliki wewenang yang sama-sama kuat. Hal inilah yang mungkin agak berbeda ketika kita membaca UUD NRI Tahun 1945 yang hanya memberikan DPD wewenang legislasi yang hanya terbatas pada mengajukan RUU dan dalam beberapa jenis UU hanya memberikan pertimbangan. Sehingga pada waktu itu, posisi DPD tidak dapat berfungsi sebagai penyeimbang terhadap kewenangan DPR.

Kesetaraan kewenangan dalam fungsi legislasi dalam usulan perubahan menjadi kewenangan DPR dan DPD diwujudkan diantaranya dalam hal:

- 1) Dalam pengajuan RUU harus melalui kedua lembaga dan mendapatkan persetujuan dari kedua lembaga tersebut, apabila tidak mendapatkan persetujuan maka tidak bisa menjadi UU. Hal ini sangat menarik, karena suatu RUU hanya akan dibahas oleh kedua lembaga tersebut. Sedangkan Presiden tidak terlibat sama sekali dalam pembahasan dan pemberian persetujuan, kecuali dalam mengesahkan suatu RUU menjadi UU (Pasal 19B, Pasal 20 usulan perubahan).
- 2) Akibat dari tidak adanya keterlibatan Presiden dalam pembahasan suatu RUU, maka dalam mengesahkan suatu UU, Presiden memiliki hak untuk melakukan veto sebagai tanda penolakan pengesahan suatu UU. Namun veto yang ada dalam usulan perubahan sama veto yang ada di UUD NRI Tahun 1945 sangat berbeda. UUD NRI Tahun 1945 menganut *soft veto* artinya veto tersebut tidak ada manfaatnya karena setelah 30 hari maka RUU tersebut akan menjadi sah demi hukum menjadi UU. Hal ini juga dapat dimengerti karena, UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan yang besar kepada Presiden untuk ikut membahas suatu RUU dengan DPR, bahkan suatu RUU tidak bisa menjadi UU kalau tidak ada persetujuan bersama antara Presiden dan DPR. Namun dalam usulan perubahan, hak veto Presiden semakin diperkuat. Hal ini ditandai bahwa hak veto Presiden tersebut dapat gugur (*override*) apabila diantara DPD dan DPR terdapat 2/3 dari masing-masing kamar untuk mengesahkan RUU tersebut menjadi UU (Pasal 20A usulan perubahan). Dengan ketentuan adanya 2/3 dari masing-masing lembaga membuktikan bahwa *checks and balances* ada.

- c. Di samping dalam fungsi legislasi, *checks and balances* juga terlihat dalam pelaksanaan fungsi anggaran (*budgeting function*). Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 21A usulan perubahan yang menentukan bahwa “Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk dibahas pada waktu bersamaan”. Ketentuan pasal ini memberikan kedudukan yang sama kuat terhadap DPR dan DPR terkait dengan pengesahan RAPBN. RUU APBN yang diajukan oleh Presiden dapat menjadi UU APBN apabila mendapat persetujuan dari DPR dan DPD. Apabila dibandingkan dengan ketentuan yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 dimana RUU APBN hanya diajukan ke DPR untuk mendapatkan persetujuan, sedangkan DPD hanya akan memberikan pertimbangan dan itu tidak mengikat. Sehingga sangat terlihat, *checks and balances* dalam bidang anggaran berdasarkan usulan perubahan dapat diwujudkan.

Dari adanya usulan perubahan kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana dijelaskan di atas, maka terlihat sangat jelas bahwa politik hukum yang dianut adalah untuk mewujudkan *checks and balances* dalam lembaga perwakilan rakyat. Hal tersebut diwujudkan dengan melakukan reposisi baik secara kelembagaan maupun wewenang lembaga perwakilan rakyat. Sehingga hasilnya, terciptanya komposisi parlemen dua kamar (*bicameral*) dengan kedudukan dan kewenangan yang bertipe *strong bicameral*.

PENUTUP

Lembaga perwakilan rakyat di Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari tiga lembaga yakni MPR, DPR, dan DPD (*tricameral*). Namun apabila dilihat dari fungsi yang setara maka lembaga perwakilan rakyat Indonesia terdiri dari dua kamar saja (*bicameral*) yakni DPR dan DPD. DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran,

dan fungsi pengawasan. Untuk menjalankan fungsi tersebut, DPR memiliki wewenang yang sangat luas dan besar. Kewenangan DPR tersebut meliputi segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Sedangkan DPD memiliki fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Namun dalam menjalankan fungsi legislasi, DPD hanya dalam posisi untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, dan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Dalam bidang anggaran, DPD hanya memberikan pertimbangan ke DPR dalam pengesahan RUU APBN dan DPD tidak ikut membahasannya. Dengan struktur lembaga parlemen dan kewenangan dari lembaga tersebut, maka Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 menganut *soft bicameral*, sehingga prinsip *checks and balances* belum dapat diwujudkan dalam lembaga parlemen di Indonesia.

Dengan struktur lembaga perwakilan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945 yang belum dapat mewujudkan *checks and balances*, maka telah diusulkan perubahan kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945. Politik hukum yang dianut adalah untuk mewujudkan *checks and balances* dalam lembaga parlemen itu sendiri. Hal tersebut diwujudkan dengan mereposisi kedudukan dan kewenangan DPD, sehingga menjadi setara atau setingkat dengan DPR. Dalam usulan perubahan tersebut, DPD memiliki fungsi dan kewenangan yang setara dengan DPR. Sehingga terlihat bahwa dalam usulan perubahan tersebut komposisi lembaga perwakilan rakyat Indonesia terdiri dari dua kamar yakni DPD dan DPR yang memiliki fungsi dan kewenangan yang sama (*strong bicameralism*). Dengan kondisi seperti itu, maka *checks and balances* dalam usulan perubahan itu sudah dapat diwujudkan.

DAFTAR BACAAN

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT. BIP.
- . 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Hadjon, Philipus M. 1987. *Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Librayanto, Romi. 2008. *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Makasar: PuKAP.
- Tutik, Titik Triwulan. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca amandemen UUD 1945*. Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher.
- Isra, Saldi. *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, Jurnal Konstitusi, Vol 1 No. 1, Juli 2004.
- Deny Indrayana, *DPD Antara (ti) Ada dan Ada*, dalam Menapak Tahun Pertama “Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Intsiawati Ayus Anggota DPD RI Riau.
- Tentang Penulis :**
- Sofyan Hadi, Lahir di Pepao Timur Nusa Tenggara Barat, 07 Desember 1988. Memulai pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Mataram, dan Magister Hukum Universitas Airlangga Surabaya. Saat ini menjadi pengajar tetap di Fakultas Hukum Untag Surabaya bidang Hukum Tata Negara. Selama ini penulis telah menghasilkan berbagai buku dan artikel yang diterbitkan secara umum. Penulis dapat dihubungi di email : sofianlaw@yahoo.com

